



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2012

**Mehr direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches
Gutachten zuhanden von economicsuisse anlässlich der Abstimmung über
die Volksinitiative "Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik
(Staatsverträge vors Volk)"**

Kübler, Daniel ; Surber, Michael ; Christmann, Anna ; Bernhard, Laurent

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-73669>
Published Research Report

Originally published at:

Kübler, Daniel; Surber, Michael; Christmann, Anna; Bernhard, Laurent (2012). Mehr direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von economicsuisse anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative "Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)". Aarau: Zentrum für Demokratie.

Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik?

Politikwissenschaftliches Gutachten betreffend die eidgenössische
Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der
Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“

Executive Summary

Aarau, 18. April 2012

Autoren

Daniel Kübler, Michael Surber, Anna Christmann,
Laurent Bernhard

Ausgangslage und Fragestellung

Mit 108'579 gültigen Unterschriften wurde am 11. August 2009 die eidgenössische Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk!)“ eingereicht. Die Initiative bezweckt eine erhebliche Ausweitung des obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge. Konkret verlangt sie, jene völkerrechtlichen Verträge Volk und Ständen obligatorisch zur Abstimmung zu unterstellen,

„die eine multilaterale Rechtsvereinheitlichung in wichtigen Bereichen herbeiführen, die Schweiz verpflichten, zukünftige rechtsetzende Bestimmungen in wichtigen Bereichen zu übernehmen, Rechtssprechungszuständigkeiten in wichtigen Bereichen an ausländische oder internationale Institutionen übertragen oder neu einmalige Ausgaben von mehr als einer Milliarde Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100 Millionen Franken nach sich ziehen.“ (Bundesblatt 2010: 6964)

Die Volksabstimmung über diese Initiative findet am 17. Juni 2012 statt. Im Hinblick auf die Debatte im Vorfeld der Abstimmung wurde Prof. Dr. Daniel Kübler, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Zürich und Abteilungsleiter am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), von Economiesuisse beauftragt, ein wissenschaftliches Gutachten zu verfassen. Das Gutachten soll folgende vier Fragen beantworten:

1. Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?
2. In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?
3. Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmentscheids?
4. Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?

Das vorliegende Executive Summary fasst die Resultate des Gutachtens zusammen.¹

¹ Siehe D. Kübler, M. Surber, A. Christmann & L. Bernhard (2012) *Mehr Direkte Demokratie in der Aussenpolitik? Politikwissenschaftliches Gutachten zuhanden von economiesuisse anlässlich der Abstimmung über die Volksinitiative „Für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau. Die vollständige Version des Gutachtens kann auf der Homepage des ZDA heruntergeladen werden: www.zdaarau.ch.

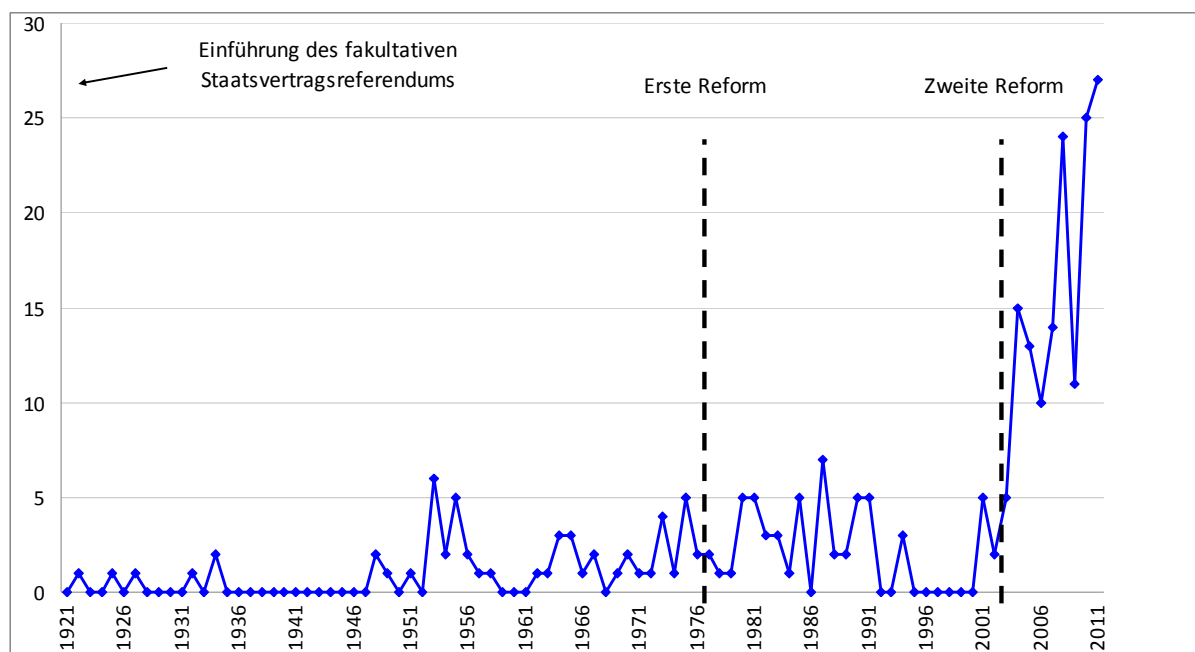
Bestehende Mitsprachemöglichkeiten und deren Nutzung

- **Frage 1:** *Welches sind die heute bestehenden Mitsprachemöglichkeiten von Volk und Ständen beim Abschluss von Staatsverträgen? Wie wurden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente bisher genutzt und mit welchem Ergebnis?*

Grundsätzlich können Bundesrat und Parlament Staatsverträge, denen Verfassungsrang zukommt, dem obligatorischen Referendum unterstellen. Seit 1977 sieht die Bundesverfassung zudem ein obligatorisches Referendum vor für den Beitritt der Schweiz zu Organisationen für kollektive Sicherheit und zu supranationalen Organisationen (Art. 140 Abs.1 lit. b BV). Insgesamt wurde in der Schweiz vier Mal ein obligatorisches Referendum zu einem Staatsvertrag durchgeführt: 1920 (Beitritt zum Völkerbund: angenommen), 1972 (Freihandelsabkommen: angenommen), 1986 (UNO-Beitritt: abgelehnt) und 1992 (EWR-Vertrag: abgelehnt).

Das fakultative Staatsvertragsreferendum (Art. 141 Abs. 1 lit. d BV) wurde 1921 durch die Annahme einer entsprechenden Volksinitiative eingeführt. In einer ersten Reform im Jahre 1977 wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum ausgedehnt. Eine weitere Ausweitung erfuhr das fakultative Staatsvertragsreferendum in der vorerst letzten Reform im Jahre 2003.

Abbildung 1: Anzahl Staatsverträge pro Jahr, die dem fakultativen Referendum unterstanden (1921-2011)

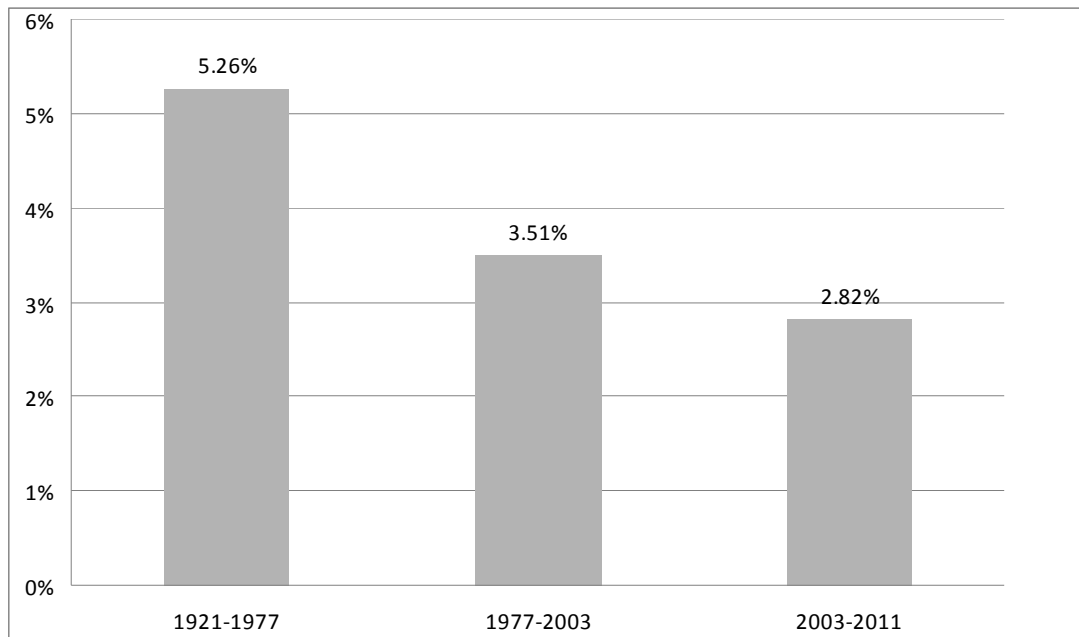


Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei

Die Anzahl Staatsverträge, die dem fakultativen Referendum unterstanden, hat ab 2003 deutlich zugenommen (Abbildung 1). In den 57 Jahren zwischen Einführung und erster Reform (1921-1977) waren 57 Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt, in den 26 Jahren zwischen der ersten und der zweiten Reform (1977-2003) ebenfalls 57 Staatsverträge, in den acht Jahren seit der letzten Reform 142 Staatsverträge. Im Vergleich mit der vorherigen Periode hat sich seit der letzten Reform die Anzahl Staatsverträge, die jedes Jahr dem dem fakultativen Referendum unterstellt

werden, verachtacht. Gleichzeitig hat sich jedoch der Anteil derjenigen Staatsverträge verringert, gegen die das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen wurde (Abbildung 2). In der ersten Periode wurde gegen etwa einen von neunzehn Staatsverträgen (5.26%) das Referendum ergriffen, in der zweiten Periode gegen ca. einen von achtundzwanzig (3.51%) und in der dritten Periode gegen etwa einen von fünfunddreissig (2.82%).

Abbildung 2: Anteil der ergriffenen fakultativen Staatsvertragsreferenden an den potentiell möglichen Staatsvertragsreferenden in Prozent; nach Zeitperioden (1921-1977; 1977-2003; 2003-2011)



Quelle: Schweizerische Bundeskanzlei und Swissvotes

Insgesamt wurde seit 1921 gegen neun Staatsverträge ein fakultatives Referendum ergriffen. Davon wurden zwei vom Volk abgelehnt, sieben wurden angenommen. Die Differenz zwischen Ja- und Nein-Stimmen in diesen Volksabstimmungen zeigen eine relativ hohe Konfliktivität. Tendenziell kamen bisher bei fakultativen Staatsvertragsreferenden also umstrittene Vorlagen zur Abstimmung.

Neue Mitsprachemöglichkeiten laut Volksinitiative

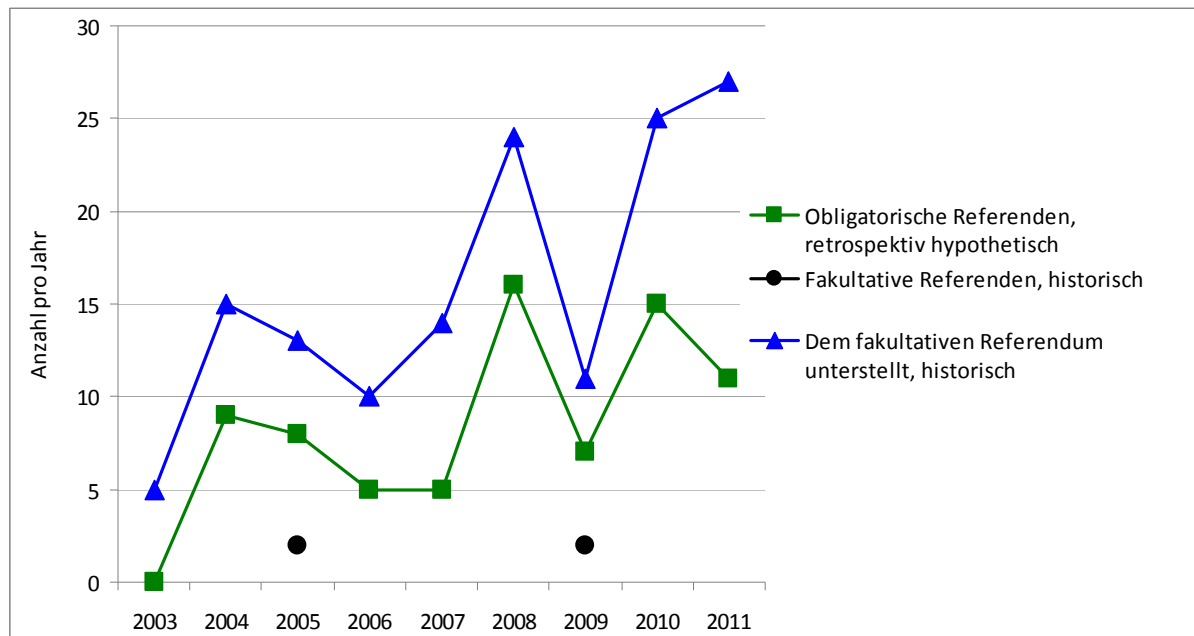
- **Frage 2:** *In welchem Verhältnis stehen die in der Initiative vorgesehenen neuen Mitsprachemöglichkeiten zu den bereits bestehenden? Mit wie vielen zusätzlichen Abstimmungen ist zu rechnen?*

Im Vergleich zu anderen Themen sind Volksabstimmungen über Staatsverträge selten. Im Zeitraum 2003 bis 2011 unterstanden 142 Staatsverträge dem fakultativen Referendum. Viermal wurde in diesem Zeitraum das fakultative Referendum tatsächlich ergriffen. Das juristische Gutachten von Ehrenzeller und Müller² kommt zum Schluss, dass maximal 77 der im Zeitraum 2003-2011

² B. Ehrenzeller & R. Müller (2012) *Gutachten zuhanden von economiesuisse betreffend die eidgenössische Volksinitiative „für die Stärkung der Volksrechte in der Aussenpolitik (Staatsverträge vors Volk)“*, Universität St. Gallen: Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis.

abgeschlossenen Staatsverträge gemäss den Initiativbestimmungen dem obligatorischen Referendum unterstanden hätten. Dies käme fast einer Verzwanzigfachung der Anzahl Staatsvertrags-Abstimmungen gleich (Abbildung 3). Nach diesem Szenario wären jedes Jahr etwa acht zusätzliche Staatsverträge zur Abstimmung gekommen.

Abbildung 3: Dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, ergriffene fakultative Referenden; hypothetische obligatorische Referenden; Anzahl pro Jahr, 2003-2012



Quellen: Schweizerische Bundeskanzlei, sowie Ehrenzeller und Müller (2012)

Ausgehend von einer restriktiveren Auslegung der Initiativbestimmungen schätzt der Bundesrat, dass jährlich über drei zusätzliche Staatsverträge obligatorisch abgestimmt werden müsste. Extrapoliert auf die Periode 2003-2011 käme dies einer Versiebenfachung der Anzahl Abstimmungen über Staatsverträge gleich.

Demokratiequalität und Anzahl Volksabstimmungen

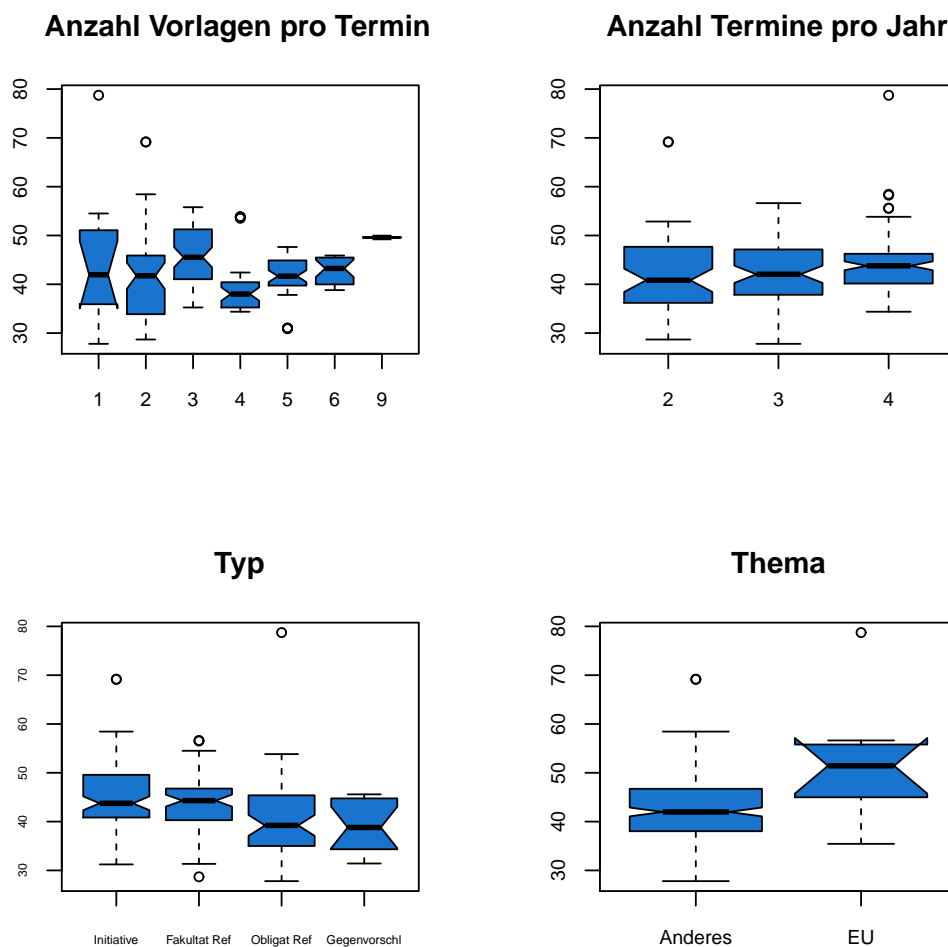
- **Frage 3:** *Wie wirkt sich die Durchführung von zusätzlichen Abstimmungen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus? Führt eine Erhöhung der Anzahl Abstimmungen zu Abstimmungsmüdigkeit und somit zu einer sinkenden Stimmbeteiligung? Führen zusätzliche Abstimmungen zu einer Überforderung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Meinungsbildung und somit zu einer verminderten Qualität des Stimmentscheids?*

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Zusammenhang zwischen der Anzahl Abstimmungen bzw. Abstimmungsvorlagen und dem Verhalten der Stimmbürger vielschichtig ist und die Teilnahme stark von den individuellen Vorlagen am entsprechenden Abstimmungstermin abhängt.

Bezüglich Stimmbeteiligung konnte kein negativer Zusammenhang mit der Anzahl Abstimmungsvorlagen festgestellt werden (Abbildung 4). Im Gegenteil zeigt sich, dass bei einer grossen Anzahl Abstimmungsvorlagen pro Termin die Stimmbeteiligung höher ist – denn dann ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass eine Vorlage dabei ist, die viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger

mobilisiert. Auch eine hohe Anzahl Abstimmungstermine pro Jahr führt nicht generell zu einer tieferen Stimmbeteiligung. Hingegen ist die Stimmbeteiligung bei obligatorischen Referenden deutlich tiefer als bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Volksinitiativen und Gesetzesvorlagen, gegen die ein fakultatives Referendum ergriffen wurde, in der Regel umstrittener sind als solche, die dem obligatorischen Referendum unterstehen. Da bei umstrittenen Vorlagen die Abstimmungskampagne intensiver ist, werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger stärker mobilisiert, wodurch die Stimmbeteiligung steigt.

Abbildung 4: Unterschiede in der Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen (in Prozent)³



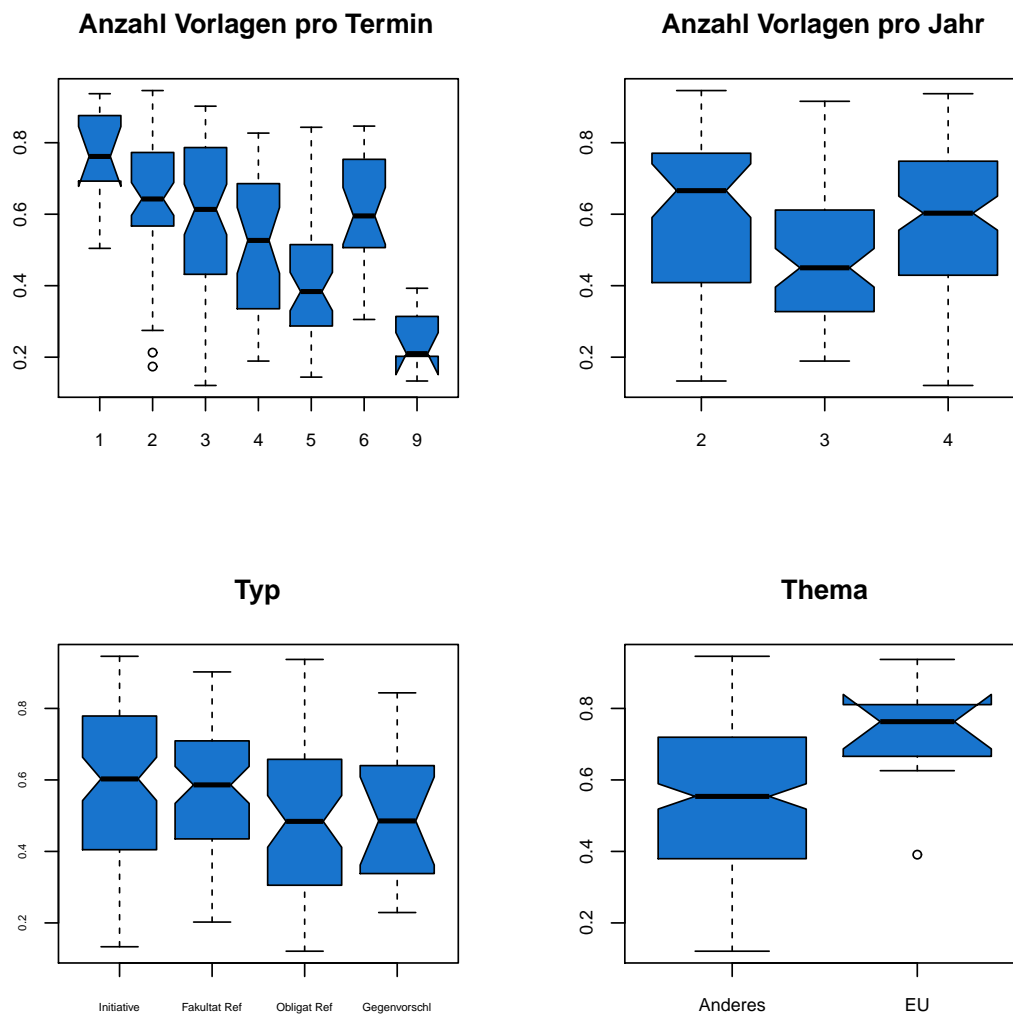
Quelle: Bundeskanzlei, eigene Berechnungen

Für die Qualität des Abstimmungsentscheids ist wichtig, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger entsprechend ihren Präferenzen abstimmen. Sie müssen in der Lage sein zu erkennen, ob die eigene politische Meinung bezüglich einer konkreten Abstimmungsvorlage am besten mit einem Ja oder

³ *Erläuterung zur Darstellung:* die sanduhrförmigen, sogenannten „notched boxplots“ stellen die Verteilung der Abstimmungsteilnahme gemäs der auf der X-Achse unterschiedenen Kategorien dar. Die schwarze Linie stellt den Median dar, die Einkerbungen die 95% Konfidenzintervalle. Wenn die Einkerbungen nicht überlappen, sind die Mediane zweier Kategorien statistisch signifikant von einander verschieden.

einem Nein zum Ausdruck gebracht wird. Dabei ist es wichtig, über eine Vorlage informiert zu sein: je weniger die Stimmenden über eine Vorlage informiert sind, desto schlechter können sie selbst einschätzen, ob ein Ja oder ein Nein zu einer Vorlage der eigenen politischen Position am besten entspricht, und desto mehr müssten sie sich auf Abstimmungsparolen von Parteien oder Interessensverbänden verlassen. Die Ergebnisse unserer Analyse zeigen, dass die Anzahl Abstimmungsvorlagen einen deutlich negativen Effekt auf die Informiertheit der Stimmenden hat. Je mehr Vorlagen an einem Termin zur Abstimmung kommen, desto schlechter sind die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die einzelnen Vorlagen informiert.

Abbildung 5: Unterschiede im Informiertheitsniveau der Stimmenden⁴



Quelle: Vox-Analysen, eigene Berechnungen

⁴ *Erläuterung zur Darstellung:* die sanduhrförmigen, sogenannten „notched boxplots“ stellen die Verteilung der Abstimmungsteilnahme gemäs der auf der X-Achse unterschiedenen Kategorien dar. Die schwarze Linie stellt den Median dar, die Einkerbungen die 95% Konfidenzintervalle. Wenn die Einkerbungen nicht überlappen, sind die Mediane zweier Kategorien statistisch signifikant von einander verschieden.

Die Informiertheit der Stimmenden hängt aber auch mit der Intensität der Abstimmungskampagne zusammen. Ist diese – etwa bei umstrittenen Vorlagen – intensiv, steigt auch die Informiertheit der Stimmenden. Ist die Kampagne wenig intensiv, wie dies bei obligatorischen Referenden über unumstrittene Vorlagen oft der Fall ist, ist auch die Informiertheit der Stimmenden tief und die Stimmempfehlungen der Behörden oder der Parteien sind weniger gut bekannt. Bei uninformatem Abstimmen oder bei Unkenntnis der Abstimmungsempfehlungen steigt aber das Risiko von „falschen“ Stimmenscheiden, d.h. man legt ein Nein in die Urne, obwohl ein Ja der eigenen Position besser entsprochen hätte – oder (seltener) umgekehrt.

Der Aufwand von Volksabstimmungen

- **Frage 4:** *Welcher Mehraufwand entsteht durch die Erhöhung der Anzahl Abstimmungen? Welche zusätzlichen administrativen Kosten entstehen für die Behörden? Wie wirken sich Mehrabstimmungen auf die Bereitschaft von Medien und politischen Parteien aus, sich in der öffentlichen Debatte zu engagieren?*

Die administrativen Kosten für einen eidgenössischen Urnengang betragen, gemäss Schätzungen, rund 15 Millionen Franken. Darin inbegriffen sind die Druckkosten für das Abstimmungsmaterial, Porti für Versand und briefliche Stimmausgabe sowie die Kosten für die Arbeiten in den Gemeinden (Verpacken, Urnendienst, Auszählung). Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Fixkosten, die pro Abstimmungstermin anfallen. Die administrativen Mehrausgaben pro zusätzliche Vorlage an einem Abstimmungstermin sind schwierig einzuschätzen, dürften jedoch vergleichsweise gering sein.

Stärker ins Gewicht als die administrativen Kosten fallen jedoch die Herausforderungen, welche eine grosse Anzahl Abstimmungsvorlagen für Medien und politische Parteien darstellen. Die öffentliche Auseinandersetzung im Vorfeld von Abstimmungsvorlagen ist zentral für die Qualität des Stimmenscheids. Die öffentliche Debatte sorgt dafür, dass den Stimmberechtigten die notwendigen Informationen vermittelt werden, die sie für eine fundierte Meinungsbildung benötigen. So führt eine intensive Abstimmungskampagne nicht nur zu einer besseren Mobilisierung (Stimmbeteiligung), sondern auch zu einer höheren Informiertheit der Stimmberechtigten sowie zu einer besseren Kenntnis der Abstimmungsempfehlungen von Behörden und Parteien. Die Ressourcen von Medien und politischen Parteien sind allerdings beschränkt. Was die Medien angeht, zeigen unsere Analysen, dass eine hohe Anzahl Vorlagen pro Abstimmungstermin zu einer Verringerung der Anzahl Zeitungsartikel führt, die über jede Vorlage veröffentlicht werden. Auch politische Parteien müssen angesichts ihrer vergleichsweise knappen finanziellen Möglichkeiten Prioritäten setzen. Wenn viele Vorlagen zur Abstimmung kommen, müssen selbst grosse Parteien mitunter auf ein Engagement für oder gegen eine Vorlage verzichten – selbst wenn diese für die Partei als wichtig erachtet wird. Dieser Umstand ist problematisch. Wenn politische Parteien aufgrund einer hohen Anzahl Abstimmungen auf ein Kampagnenengagement verzichten, fehlen der öffentlichen Debatte wichtige Teilnehmer und Argumente. Dies ist der Intensität und der Qualität der öffentlichen Debatte abträglich und wirkt sich auch negativ auf Partizipation und Informiertheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger aus.

Kontakt:

Prof. Dr. Daniel Kübler, Zentrum für Demokratie Aarau, Küttigerstrasse 21, 5000 Aarau
Tel: 062 836 94 20, Email: Daniel.Kuebler@zda.uzh.ch